

# **Mengkritisi HP-3 Perspektif Konstitusi dan Pemberdayaan Rakyat (Kontribusi Teori Sosiologi Membaca Putusan Nomor 3/PUU-VIII/2010)**

**Faiq Tobroni**

Pusat Studi Hukum dan Pemberdayaan Masyarakat  
Jl. Wonosari KM 7,9 Yogyakarta  
Email: faiqtobroni@yahoo.com

Naskah diterima: 25/04/2012 revisi: 02/05/2012 disetujui: 15/05/2012

## **Abstrak**

Tulisan ini bertujuan mengkritisi kontradiksi Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3) terhadap konstitusi dan semangat pemberdayaan rakyat. HP-3 telah menjadi norma prosedur perizinan atas pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (SDP-PPK) sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Penelitian ini melakukan pengumpulan data melalui studi pustaka dan menggunakan metode kualitatif untuk melakukan analisis. Temuan atas penelitian ini adalah sebagai berikut. HP-3 bertentangan dengan konstitusi. Inkonstitusionalitas HP-3 disebabkan karena mengubah SDP-PPK dari *common property right* menjadi *property right* dan mengabaikan keberpihakan kepada masyarakat rentan (masyarakat adat dan nelayan tradisional). Prinsip pemberdayaan yang signifikan untuk menghidupkan nilai konstitusi dalam HP-3 adalah pembangunan kapabilitas dan *power* bagi rakyat kecil. Langkah ini harus ditempuh dengan menciptakan pasal yang bermuatan *affirmative action* terhadap mereka.

**Kata kunci:** SDP-PPK, HP-3, Konstitusi dan Pemberdayaan Rakyat.

## Abstract

*This paper aims to criticize the contradictions of Rights of Coastal Management (HP-3) against the 1945 Constitution and the spirit of community empowerment. HP-3 became norm of the procedures for permitting management of Coastal and Small Islands Resources (SDP-PPK) as regulated in Law Number 27 Year 2007. The recent study collects data through literature approach and analyzes them through qualitative methods. The findings are as follows. HP-3 is contrary to the 1945 Constitution. Unconstitutionality of HP-3 is caused by changing SDP-PPK from being common property right to be property right and ignoring alignments to vulnerable populations (indigenous and traditional fisherman). The principle of empowerment that has significant power to revive the spirit of the constitution in HP-3 is improvement of capabilities and power for vulnerable people. These steps must be taken by creating articles that contain affirmative action for vulnerable people.*

**Keywords:** SDP-PPK, HP-3, Constitution and People Empowerment.

## PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Konsep dasar pengelolaan sumber daya alam (SDA) ditujukan untuk memberikan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini sebagaimana menjadi amanat konstitusi Pasal 33 UUD 1945. Wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil merupakan SDA yang mempunyai kekayaan luar biasa bagi negara dan rakyat Indonesia. Adanya undang-undang khusus yang mengaturnya, bernama UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Kemudian disingkat UU 27/2007), menunjukkan adanya upaya untuk mengatur bagaimana negara menurunkan semangat konstitusi tersebut ke dalam undang-undang. Negara memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk mengelola Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (SDP-PPK) melalui mekanisme Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3).

Baru-baru ini, terdapat kelompok masyarakat yang mengajukan *judicial review* terhadap beberapa pasal dalam UU tersebut. Para pemohon mendalilkan bahwa undang-undang tersebut syarat dengan kontradiksi terhadap norma pengelolaan SDA yang diatur dalam konstitusi sehingga dipastikan akan

menelantarkan kesejahteraan rakyat. Hasil *judicial review* juga significant; MK mengabulkan permohonan *judicial review* tersebut, yang termuat dalam Putusan Nomor 3/PUU-VIII/2010.

MK telah memutuskan bahwa pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau- Pulau Kecil yang bertentangan dengan UUD 1945 adalah sebagai berikut. Pasal 1 angka 18 tentang definisi HP-3. Pasal 16 tentang mekanisme pemanfaatan SDP-PPK. Pasal 17 tentang pertimbangan pemberian HP-3. Pasal 18 tentang subjek hukum penerima HP-3. Pasal 19 tentang jangka waktu pemberian HP-3, yakni 20 tahun. Pasal 20 tentang kesempatan pemegang HP-3 untuk melakukan pengalihan hak atas penguasaan HP-3. Pasal 21 tentang persyaratan administrasi dan teknis yang harus dipenuhi untuk mendapatkan HP-3. Pasal 22 tentang larangan memberikan HP-3 bagi kawasan konservasi, suaka perikanan, alur pelayaran, kawasan pelabuhan dan pantai umum. Pasal 23 ayat (4) dan ayat (5) tentang pembuatan masterplan dan design pemanfaatan SDP-PPK. Pasal 50 tentang kewenangan menteri, gubernur dan bupati/walikota dalam hal pemberian HP-3.

Pasal 51 mengatur secara detail tentang wewenang menteri; yakni memberikan pertimbangan atas penetapan HP-3 di kawasan strategis nasional tertentu, atas izin pemanfaatan pulau-pulau kecil yang menimbulkan dampak besar terhadap perubahan lingkungan, dan atas perubahan status zona inti pada kawasan konservasi perairan nasional. Pasal 60 ayat (1) tentang hak dan kewajiban masyarakat. Pasal 71 tentang sanksi administratif bagi pihak yang melanggar ketentuan mekanisme dan pemanfaatan izin HP-3. Pasal 75 tentang sanksi pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) bagi pelanggar.

Dalam penelitian ini, hanya ada beberapa pasal yang dipilih untuk dianalisis, dengan pertimbangan bahwa pasal tersebut sesuai dengan konsep pemberdayaan rakyat. Dari beberapa pasal bermasalah di atas, yang dipilih adalah Pasal 1 angka 18, Pasal 16, Pasal 18, Pasal 20, Pasal 23 dan Pasal 60 UU 27/2007.

Putusan MK Nomor 3/PUU-VIII/2010 merepresentasikan bagaimana idealnya konsep pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (SDP-PKK) yang sesuai dengan norma pengelolaan SDA dalam konstitusi. Oleh karena penelitian ini telah mengasumsikan hilangnya nilai-nilai konstitusi

dalam HP-3, penelitian ini juga memberi solusi untuk menghidupkan kembali nilai tersebut melalui perspektif teori pemberdayaan yang diambilkan dari kajian sosiologi.

## 2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, pertanyaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah ketentuan HP-3 tentang pengelolaan SDP-PPK dalam UU 27/2007 yang bertentangan dengan norma pengelolaan SDA dalam konstitusi?
2. Apakah prinsip pemberdayaan rakyat dalam kajian sosiologi yang signifikan untuk menghidupkan nilai-nilai konstitusi dalam HP-3?

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### 1. Inkonstitusionalitas HP-3 Perspektif Konstitusi

Adanya UU 27/2007 merupakan upaya negara dalam mengatur salah satu sumber daya alam bangsa. Sesuai konstitusi Pasal 33 UUD 1945, pengelolaan SDA harus berdasarkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam kesimpulan MK, terdapat temuan adanya penyimpangan prosedur pengelolaan SDP-PPK yang tertera dalam HP-3 dengan nilai-nilai konstitusi.

Negara memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk mengelola SDP-PPK melalui mekanisme HP-3. Mekanisme hukum ini menuai kritik. Keberatan adanya HP-3 ini disebabkan karena alasan bahwa HP-3 lebih cenderung melahirkan hak perorangan. Pengertian tentang HP-3 yang berada dalam Pasal 1 angka 18 UU 27/2007 merepresentasikan hak eksklusif ini. Konsep ini dianggap bertentangan dengan Hak Menguasai Negara (HMN). HMN ini berada pada Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

HMN ini mengatur tentang konsep penguasaan negara. Dalam pertimbangan hukum Putusan MK dalam perkara pengujian Undang-Undang Minyak dan Gas, Undang-Undang Ketenagalistrikan, dan Undang-Undang Sumber Daya Alam, MK menafsirkan HMN bukan dalam makna negara memiliki [*sic.*], tetapi dalam pengertian bahwa negara merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*) yang semuanya ditujukan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Singkatnya, HMN menempatkan negara sebagai pemegang hak *bestuurdaad* (mengatur dengan memberi izin dan konsensi).

HP-3 ini cenderung melahirkan hak perorangan, sementara yang menjadi objek HP-3 ini adalah SDA yang keberadaannya diperlukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan lahirnya hak perorangan, negara tidak lagi bisa mengarahkan penggunaan sumber daya alam yang terlanjur dipegang oleh individu atas nama hukum (HP-3) untuk kemakmuran rakyat. Oleh sebab itu, konstruksi HP-3 sebagaimana dikonsepsikan dalam Pasal 1 angka 18 UU 27/2007 bertentangan dengan prinsip dikuasai oleh negara dalam arti *bestuurdaad* Pasal 33 UUD 1945.

Mekanisme pemanfaatan pesisir lain yang dianggap tidak sesuai dengan norma pengelolaan SDA dalam konstitusi adalah Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 18 UU 27/2007. Pasal 16 (1 dan 2) UU 27/2007 berisi tentang mekanisme tunggal pemanfaatan pesisir yang baru sah secara hukum jika telah memenuhi persyaratan mendapatkan HP-3 dari pemerintah. Ketentuan ini setidaknya mengandung tiga tindakan pengabaian terhadap perlakuan khusus bagi rakyat kecil semisal di atas.

*Pertama*, hilangnya semangat menghargai dan menghormati hak masyarakat adat atas SDA. Pengakuan atas hak adat sudah diakui dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Kalau untuk memanfaatkan wilayah pesisir –tidak peduli siapapun warga negaranya– harus terlebih dahulu mengajukan sertifikat HP-3 kepada pemerintah, maka sama artinya pemerintah membuat peraturan yang sangat berpotensi menganulir adanya kebiasaan masyarakat adat atau lokal yang telah memanfaatkan wilayah tersebut atas nama hak adat.

*Kedua*, mekanisme pengakuan secara HP-3 tersebut berpotensi untuk menghilangkan hak hidup dan hak untuk mempertahankan hidup/kehidupan masyarakat adat, lokal dan tradisional yang tinggal di wilayah pesisir. Hak semacam ini sebagaimana terdapat dalam Pasal 28A UUD 1945. Apabila ternyata masyarakat tidak mempunyai pengetahuan dan kapabilitas melengkapi persyaratan administrasi untuk mendapatkan sertifikat HP-3, sementara di sisi lain terdapat korporasi yang lebih siap memenuhi persyaratan administrasi, maka sangat kuat potensi penerbitan sertifikat HP-3 diterima korporasi dengan celah dalih atas nama “telah sesuai prosedur hukum”.

*Ketiga*, pemberian HP-3 berkonsekuensi memunculkan praktik privatisasi perairan pesisir dan kesenjangan pemodal-rakyat. Oleh karena berpotensi

dimonopoli satu orang atau kelompok tertentu, perekonomian di wilayah tersebut tidak mungkin disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan sebagaimana termaktub dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Apalagi kalau ternyata yang memegang HP-3 adalah lebih banyak dari pengusaha, peran negara untuk mengelola kekayaan alam sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat tidak akan tercapai. Meskipun pemberian HP-3 dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah (provinsi dan kabupaten/kota) –yang dalam bahasa hukumnya sudah sah seolah merepresentasikan keputusan oleh negara, tetapi– telah mengubah prosedur hukum pengelolaan laut di Indonesia. Menurut dalil pemohon dan disetujui MK, terjadi perubahan dari *open acces* dan *common property right* menjadi *property right*. Inilah perubahan prosedur hukum pengelolaan SDA yang rentan memicu tingginya angka kemiskinan pada masyarakat pesisir, baik nelayan tradisional sebagai pelaku di laut maupun masyarakat pedagang ikan karena SDP-PPK menjadi hak eksklusif pada pemilik modal.

Keberadaan pengaturan tentang subjek hukum yang mempunyai kesempatan mendapatkan sertifikat HP-3 –yang tidak melakukan pengkhususan masyarakat adat dan masyarakat lokal– adalah kontraproduktif dengan semangat perhatian khusus dari negara kepada kelompok rakyat rentan. Pasal 18 UU 27/2007 mengatur tentang pihak-pihak yang bisa berkedudukan sebagai subjek hukum untuk memegang sertifikat HP-3, yakni a) orang perseorangan warga negara Indonesia; b) badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia; atau c) masyarakat adat. Posisi masyarakat adat terkesan hanya sebagai “pelengkap” saja. Pengusaha, baik berupa orang perseorangan WNI maupun badan hukum Indonesia tetap yang lebih diutamakan dalam pemberian HP-3. Lagi pula, proses pengurusan dan syarat-syarat yang diwajibkan dalam pemberian HP-3 belum tentu mudah bagi masyarakat adat untuk memenuhinya.

Selanjutnya, keberatan atas HP-3 yang menjadi *property right* ini disebabkan karena bisa dialihkan. Pasal 20 ayat (1) UU 27/2007 menyatakan bahwa HP-3 merupakan hak kebendaan yang dapat beralih, dialihkan bahkan dapat dijadikan jaminan utang dan dibebani hak tanggungan. Oleh sebab itu, ketentuan ini dianggap bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 karena berakibat hilangnya kedaulatan efektif negara untuk mengelola wilayah perairan dan pesisir untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Sebagai konsekuensi tidak adanya keberpihakan kepada masyarakat, HP-3 juga berpotensi mengabaikan jaminan kepastian hukum bagi hak masyarakat lokal dan adat untuk menikmati keberlanjutan sumber hidup atas perairan pesisir. Pasal 23 ayat (4), ayat (5) dan ayat (6) UU 27/2007 menyatakan bahwa –meskipun masyarakat telah memanfaatkan perairan pesisir di wilayahnya sebagai sumber pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari– pengusaha tetap saja bisa mengajukan permohonan HP-3 kepada pemerintah atau pemerintah daerah. Pemerintah atau pemerintah daerah yang menerima pengajuan itu bisa memberikan HP-3 setelah ada musyawarah. Akan tetapi, yang membuat rancau adalah mekanisme pelaksanaan musyawarah. Pasal 23 ayat (5) UU 27/2007 mengesankan bahwa pemerintah atau pemerintah daerah yang melakukan musyawarah dengan masyarakat yang bersangkutan, tetapi dalam Pasal 23 ayat (6) UU 27/2007 disebutkan bahwa bupati/walikota yang memfasilitasi musyawarah tersebut. Keterangan ini bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2) tentang jaminan pengakuan atas hak adat, dan Pasal 28C ayat (2) serta Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 tentang hak hidup, mengembangkan diri dan perlakuan khusus dalam rangka menyeimbangkan keadilan.

Potensi penghilangan kepastian hukum bagi masyarakat lokal atau masyarakat adat dalam menikmati hak hidup dan pengembangan diri untuk menikmati kawasan pesisirnya ini seolah dianggap sudah manusiawi karena ada kompensasi. Pasal 60 ayat (1) huruf b UU 27/2007 menyatakan adanya ganti rugi karena hilangnya akses terhadap SDP-PPK. Kompensasi ini diberikan karena masyarakat kehilangan lapangan kerja. Celaknya, kata “kompensasi” ini lebih mengarah pada strategi pengusiran masyarakat lokal agar wilayahnya bisa dimanfaatkan untuk HP-3. Ketentuan ini bertentangan dengan Pasal 28G ayat (1) UUD 1945, yang sudah tegas menyatakan perlindungan dan jaminan pemenuhan kehidupan rakyat.

Berdasarkan penjelasan di depan, dengan demikian, bisa diambil ringkasan bahwa paling tidak terdapat tiga hal yang mencerminkan norma pengelolaan SDP-PPK dalam HP-3 yang bertentangan dengan norma pengelolaan SDA dalam konstitusi. Ketiga hal tersebut adalah sebagai berikut:

1. HP-3 (Pasal 16 [1 & 2] dan Pasal 18 UU 27/2007) mengabaikan hak asasi masyarakat adat atas SDP-PPK. Meskipun SDP-PPK merupakan wilayah ulayat, masyarakat adat harus tetap mengajukan izin bila ingin memanfaatkannya. Hak asasi yang seharusnya cukup membutuhkan



pengakuan (*recognition*), justru membutuhkan pemberian (*granting*). Kalau pengakuan tidak bisa dicabut, tetapi kalau pemberian bisa dicabut. Inilah yang menyebabkan munculnya mekanisme kompensasi di atas, yang mana negara berhak mencabut kepemilikan masyarakat adat karena adanya ganti rugi. Ketentuan ini tentu saja bertentangan dengan Pasal 18B UUD 1945 tentang pengakuan adat dan 28G UUD 1945 tentang perlakuan khusus bagi kelompok rentan.

2. HP-3 (seperti dalam Pasal 1 angka 18, Pasal 18 dan Pasal 20 ayat [1] UU 27/2007) mengubah kedudukan SDP-PKK yang awalnya sebagai *common property right* menjadi *property right*, atau dari pemanfaatan untuk bersama menjadi hak kebendaan yang bisa dimiliki secara individual eksklusif bahkan bisa dibuat sebagai jaminan berhutang. Konsep ini bertentangan dengan amanah konstitusi. Konstitusi mengatur bahwa SDA yang berhubungan dengan hajat hidup orang banyak adalah sebagai barang HMN yang digunakan untuk kepentingan kemakmuran rakyat dan kepentingan umum (Pasal 33 UUD 1945).
3. HP-3 (seperti dalam Pasal 23 ayat [4, 5 dan 6] dan Pasal 60 ayat [1] huruf b UU 27/2007) mengabaikan kepastian hukum bagi masyarakat lokal dan adat untuk menikmati SDP-PPK. Adanya mekanisme kompensasi memberikan celah pengusiran mereka atas nama sesuai dengan prosedur hukum. Hal ini bertentangan dengan jaminan konstitusi atas hak mempertahankan hidup, mengembangkan diri, perlindungan atas penguasaan barang dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan (Pasal 28C, 28G dan 28H UUD 1945).<sup>1</sup>

## 2. Urgensi Mengkritisi HP-3 melalui Pemberdayaan Rakyat

### a. Teori Pemberdayaan

Pemberdayaan menurut Deepa Narayan adalah ekspansi aset dan kapabilitas bagi masyarakat yang tidak mempunyai kekuatan (umumnya adalah masyarakat miskin terbelakang) agar bisa mempengaruhi kebijakan publik.<sup>2</sup> Artinya, pemberdayaan ini adalah sebuah konsep yang diupayakan untuk mendorong masyarakat mempunyai power dalam pengertian *capability* dalam pembangunan. Pembangunan merupakan salah satu jargon yang sering digunakan pemerintah dalam pengelolaan SDA.

<sup>1</sup> Ringkasan diolah dari Putusan Nomor 3/PUU-VIII/2010.

<sup>2</sup> Deepa Narayan, *Empowerment and Poverty Reduction*, Washinton D.C.: the World Bank, 2002, h. 11.



Selama ini, terdapat penggunaan istilah yang masih rancau dalam menerjemahkan konsep pemberdayaan dari istilah asing. Ada dua macam istilah yang sering dihubungkan dengan pemberdayaan, yakni *community development* dan *community empowerment*. Dalam terjemahan bahasa Indonesia, dua istilah ini diartikan sebagai pemberdayaan masyarakat. Penerjemahan ini sesungguhnya tidak relevan karena *community development* berarti pembangunan masyarakat dan *community empowerment* berarti pemberdayaan masyarakat. Bahkan yang lebih sering, *empowerment* dihubungkan dengan kata *people*, sebagai penegas program untuk rakyat secara khusus dan bukan masyarakat secara umum.

Perbedaan *community development* dan *people empowerment* terdapat dalam cakupan. *Development* hanya membangun aset, sementara *empowerment* mencakup pembangunan aset dan kapabilitas.

Dalam membahas penggunaan aset, Etzioni mengidentifikasikan menjadi tiga tipe, yaitu:

1. Aset utilitarian yang mencakup berbagai pemilikan ekonomis, kemampuan teknis, administratif, tenaga kerja dan sebagainya. Pemakaian secara utilitarian berlaku ketika pemilik aset menggunakan asetnya agar pihak lain bergabung dengan mereka atas dasar saling menguntungkan.
2. Aset paksaan adalah persenjataan, instalasi dan tenaga kerja yang dipakai oleh militer, polisi dan sebagainya. Penggunaan secara paksaan berlangsung ketika suatu unit menggunakan aset paksaan untuk memaksakan pada pihak lain untuk mengikuti dirinya; hubungan yang dibangun tidak mutual relationship. Cara seperti ini sudah mulai ditinggalkan masyarakat post modern karena arah gerakan selalu berawal dari kekuasaan paksaan menuju ke utilitarian.
3. Aset persuasif, yaitu menurunkan kadar keterasingan (menjurus pada penolakan). Aset ini biasanya diartikulasikan dengan menggunakan simbol-simbol untuk memobilisir dukungan.<sup>3</sup>

Kapabilitas didefinisikan sebagai kemampuan dan kemandirian untuk melakukan tindakan dalam mencapai tujuan yang dikehendaki oleh kepentingan dirinya maupun kepentingan pihak lain. Kemampuan itu merupakan perpaduan dari pengetahuan (*knowledge*), keahlian (*skill*),

<sup>3</sup> Etzioni, *State And Civil Society*, New York: Long Mann, 1992, h. 364.

pengalaman (*experiences*), daya cipta (*inovativeness*), dan hasrat/cita-cita (*desire*). Kemampuan dioperasionalkan dalam bentuk tindakan untuk mewujudkan kepentingan dirinya ataupun kepentingan pihak lain. Kapabilitas terdapat pada individu-individu dan pada masyarakat sebagai kolektivitas. Kapabilitas yang terdapat pada tingkat masyarakat berasal dari proses-proses saling belajar antar individu, bekerjasama, saling menolong, gotong-royong, pengaturan, pengorganisasian, dan lain-lain proses sosial serta piranti hukum yang dibentuk negara.<sup>4</sup> Kapabilitas individu dipertukarkan, diperkaya, diregenerasi sehingga menghasilkan "*proliferation*".

Program pemberdayaan diarahkan kepada skala makro (masyarakat) bukan hanya kepada orientasi mikro (individu). Pemberdayaan kepada masyarakat akan lebih membawa manfaat besar karena kapabilitas masyarakat akan semakin meningkat secara kolektif. Pemberdayaan kepada individu hanya akan meningkatkan kapabilitas individu-individu tertentu saja sehingga rentan menciptakan kesenjangan antar masyarakat. Terkadang bisa ditemukan peran individu masyarakat lebih kuat dibanding dengan peran kolektivitas masyarakat. Ini menunjukkan adanya monopoli aset pada satu individu sehingga juga menghasilkan eksklusifitas kapabilitas.

Konsekuensi pembedaan antara *development* dan *empowerment* bisa diterangkan dalam keadaan berikut ini. Kalau pembangunan (*development*) masyarakat menunjukkan program pemerintah yang sekedar mengalokasikan SDA bagi masyarakat, sementara pemberdayaan (*empowerment*) menunjukkan program pemerintah yang bertujuan untuk mengalokasikan aset kepada masyarakat sekaligus memperkuat kapabilitas mereka. Pembangunan masyarakat hanyalah membangun aset masyarakat.<sup>5</sup> Pembangunan bisa berarti hanya sekedar pemberian aset kepada masyarakat tanpa penguatan kapabilitas. Atau dalam keadaan yang lebih menyedihkan, pembangunan hanyalah mengelola SDA tanpa melibatkan partisipasi masyarakat. Oleh sebab itu, masyarakat hanya menjadi sasaran pembangunan. Mereka tidak menjadi independent dalam membuat keputusan, tetapi hanya dimanfaatkan *for the sake of project*.

Dalam mengkaji pemberdayaan, ada tujuh perhatian. Ketujuh hal ini menjadi pendekatan yang dilengkapi dengan teori untuk setiap pendekatannya.

<sup>4</sup> *Ibid.*,...h. 13.

<sup>5</sup> Rhonda Phillips and Robert H. Pittman, "A framework for community and economic development," in *An Introduction To Community Development*, ed. Rhonda Phillips and Robert H. Pittman, New York: Routledge, 2009, h. 10.

Tujuh kajian dalam pembangunan dan pemberdayaan serta teori yang bisa digunakan untuk menjelaskannya telah disusun oleh Hustedde seperti di dalam table 1.

Concern	Related Theory
Relationships	Social Capital Theory
Structure	Functionalism
Power	Conflict Theory
Shared Meaning	Symbolic Interactionism
Communication for Change	Communicative Action
Motivation for Decision Making	Retional Choice Theory
Integration of Disparate Concerns/Paradoxes	Gidden's Structuration

**Tabel 1: Diasopsi dari Hustedde, 1999 in (Frank & Smith, 1999)<sup>6</sup>**

Ketujuh hal tersebut di atas adalah sarana yang juga harus dibangun kepada masyarakat sasaran program agar bisa bersaing dengan kelompok lain. Atau dalam bahasa ringkasnya, hubungan antara ketujuh teori di atas dengan pembangunan aset dan kapabilitas adalah sebagai berikut. Jika pembangunan aset dan kapabilitas hanya mencukupi masyarakat sasaran program dalam interkasi internal kelompoknya sendiri, sementara pembangunan ketujuh hal tersebut untuk mencukupi masyarakat sasaran program dalam interkasi eksternal dengan kelompok di luarnya.

#### **b. Mempertimbangkan Semangat Pemberdayaan dalam HP-3**

Alasan mempertimbangkan semangat pemberdayaan dalam HP 3 berhubungan dengan fungsi hukum itu sendiri. Roscoe Pound berpandangan bahwa hukum berfungsi sebagai rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*). Peran hukum seperti ini akan dapat terealisasi dengan cara *legal planning, coordinating dan controlling-monitoring-evaluating*. Hukum sebagai sarana *social engineering* (SE) adalah penggunaan hukum secara sadar untuk mencapai suatu tertib atau keadaan masyarakat sebagaimana dicita-citakan atau untuk melakukan perubahan-perubahan yang diinginkan.<sup>7</sup> Dengan demikian, dalam perumusan UU 27/2007, legislator harus berpikiran bahwa undang-undang tersebut bertujuan untuk melakukan pemberdayaan.

<sup>6</sup> Ronald J. Hustedde, "Seven Theories for Seven Community Developers), in *An Introduction To Community Development*, ed. Rhonda Phillips and Robert H. Pittman, New York: Routledge, 2009, h. 22.

<sup>7</sup> Satjipto Raharjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Bandung: Penerbit Alumni, 1979, h. 126.

Tujuan pemberdayaan adalah membangun power rakyat. Dalam perspektif ilmu sosial, (*power*) kekuasaan diartikan sebagai setiap kemampuan, kapabilitas dan hak yang ada pada seseorang untuk mengontrol perilaku dan kehidupan orang atau kelompok lain. Dalam *The Blackwell Dictionary of Modern Social Thought*, kekuasaan diberikan pengertian sebagai: “kemampuan (kapabilitas) untuk memproduksi atau memberi kontribusi pada hasil –menyumbangkan sesuatu pada dunia”<sup>8</sup>. Dalam kehidupan sosial, kita bisa mengatakan, power adalah kapabilitas untuk mengerjakan hal-hal tersebut di atas melalui hubungan sosial: inilah kapabilitas untuk menghasilkan, memberi kontribusi dan menghasilkan sesuatu dengan secara significant dengan mempengaruhi orang lain.

Power atau kuasa yang dimaksud di sini adalah dalam konteks kapabilitas. Sebagaimana yang dibahas Foucault, pembicaraan mengenai power di sini tidak dibatasi pada area relasi kekuasaan yang hanya pada interaksi antara individu dan aparat negara, tetapi relasi-relasi kekuasaan itu meluas ke seluruh berbagai bidang kehidupan; sebagai contoh relasi antara majikan dan buruh di bidang pekerjaan, relasi antara pemodal dengan masyarakat lokal dalam pengelolaan SDA, dan lain sebagainya. Power di sini lebih dilihat sebagai kapabilitas rakyat untuk bersaing dalam interaksi pengelolaan SDA.<sup>9</sup>

Dalam konteks ini, pengelolaan SDP-PPK menjadi arena relasi kekuasaan antara rakyat dengan pemodal. Persaingan tersebut memunculkan pertanyaan, bisakah masyarakat berkompetisi. Jawabannya, bisa mampu atau bisa tidak mampu. Hal itu tergantung relasi kuasa yang akan dibangun. Meskipun hanya sebagai rakyat biasa, masyarakat juga bisa bersaing dengan pemodal asalkan mempunyai kuasa. Kuasa dalam pengertian kapabilitas ini bisa dilembagakan menjadi kekuatan kolektif<sup>10</sup>. Kapabilitas ini menjadi bermanfaat apabila dimanfaatkan untuk berkarya. Kapabilitas ini tidak akan diterima masyarakat secara instan, tetapi ia harus diperjuangkan dan bukan sekedar dialihkan<sup>11</sup>.

Sebagaimana menjadi alasan pembatalan oleh MK, HP-3 sangat kurang mengakomodasi semangat pemberdayaan rakyat. HP-3 sekedar menempatkan masyarakat lokal dan masyarakat adat sebagai target kekuasaan yang tak bergerak atau yang patuh saja. Norma pengelolaan SDP-PPK dalam HP-

<sup>8</sup> The Blackwell Dictionary of Modern Social Thought. (2002). [http://www.blackwellreference.com/public/tocnode?id=g9780631221647\\_chunk\\_g978063122164720\\_ss1-44](http://www.blackwellreference.com/public/tocnode?id=g9780631221647_chunk_g978063122164720_ss1-44). Diakses pada tanggal 20 Juni 2012, Pkl. 16.12 WIB.

<sup>9</sup> Paul Patton, “Michel Foucault” in *Creating Culture*, ed. Diane J. Austin-Bross, Sydney, London, Boston: Allen & Unwin. Patton, 1987, h. 234.

<sup>10</sup> Geoff Danaher, Tony Schirato & Jen Webb, *Understanding Foucault*, London, Thousand Oaks and New Delhi: Sage Publication, 2000, h. 70.

<sup>11</sup> Michael Foucault, *Power/Knowledge: Selected Interviews & Other Writing 1972-1977*, ed. Colin Gordon, New York: Pantheon Books, 1980, h. 89-90.

3 (Pasal 16 ayat [1 & 2] dan Pasal 18 UU 27/2007) merupakan contoh negara menempatkan masyarakat lokal dan masyarakat adat sebagai target kekuasaan. Meskipun ada SDP-PPK yang merupakan wilayah ulayat, masyarakat adat masih diwajibkan untuk mengurus pemberian izinnya. Hak asasi yang seharusnya cukup membutuhkan pengakuan (*recognition*), justru membutuhkan pemberian (*granting*) dari negara. Kalau pengakuan tidak bisa dicabut, tetapi kalau pemberian bisa dicabut.

Mekanisme ini jelas bertentangan dengan semangat pemberdayaan rakyat. Semangat pemberdayaan akan mendorong rakyat untuk menjadi pelaku yang selalu dalam situasi dinamis; yang mengalami dan melaksanakan kekuasaan secara simultan. Mereka akan selalu mendorong dirinya sendiri untuk menjadi bagian pengungkapan kuasa, medium kuasa dan bukan merupakan titik-titik penerapan kuasa.<sup>12</sup> Artinya, semangat pemberdayaan mendorong pembuatan program kemandirian bagi rakyat kecil dalam mengelola SDP-PPK. Apabila kapabilitas mereka diperbaiki maka mereka juga bisa mengelolanya. Dengan demikian, pembangunan power bagi rakyat ini dimaksudkan sebagai upaya untuk membangun kekuasaan yang secara esensial tidak bersifat menindas<sup>13</sup>, tetapi sesuatu yang konstitutif dan memberdayakan.<sup>14</sup>

HP-3 yang terdapat dalam UU 27/2007 telah menghasilkan relasi antara negara dengan rakyat dalam keadaan dominasi. Relasi ini merepresentasikan adanya hubungan antara superior dengan inferior yang terjadi dalam keadaan yang *rigid*; pola ini disebut relasi kekuasaan yang *rigid*. Pola relasi seperti ini menyebabkan rakyat menjadi pihak *inferior* terdominasi oleh pemerintah sebagai pihak yang *superior*. Konsep ini bisa dideskripsikan bahwa pihak dominan mendayagunakan kemampuannya untuk memanfaatkan kekuasaan dan pengaruhnya kepada yang lain (pihak yang didominasi). Oleh sebab itu, rakyat berada dalam posisi yang lemah karena tersubordinasi oleh kepentingan negara.<sup>15</sup>

HP-3 (seperti dalam Pasal 23 ayat [4, 5 dan 6] dan Pasal 60 ayat [1] huruf b UU 27/2007) mengabaikan kepastian hukum bagi masyarakat lokal dan adat

<sup>12</sup> Angela Cheater, "Power in the Postmodern Era", in *The Anthropology of Power: Empowerment and Disempowerment in Changing Structures*, ed. Angela Chetaer, London and New York: Routledge, 1999, h. 3.

<sup>13</sup> Michael Foucault, *Power/Knowledge: Wacana Kuasa dan Pengetahuan*, Yogyakarta: Bentang Budaya, 2002, h. 111.

<sup>14</sup> Helle Ploug Hansen, "Patients' Bodies and Discourses of Power" in *Anthropology of Policy Critical Perspective on Governance and Power*, ed. Chris Shore and Susan Wright, London: Routledge, 1997, h. 88-104.

<sup>15</sup> Eric Grillo, "Two Dogmas of Discourse Analysis" in *Power Without Domination, Dialogism and The Empowering Property of Communication*, ed. Eric Grillo, Philadelphia, PA, USA: John Benjamins Publishing Company, 2005, h. 23.

untuk menikmati SDP-PPK. Adanya mekanisme kompensasi memberikan celah pengusiran mereka atas nama sesuai dengan prosedur hukum. Kompensasi yang diatur secara sah oleh negara menunjukkan adanya potensi pemodal mendominasi hak rakyat melalui perlindungan negara.

Apabila HP-3 ini peduli kepada semangat pemberdayaan, tentunya hubungan antara masyarakat adat sebagai pihak *inferior* dengan negara sebagai pihak *superior* didesain dalam keadaan cair; pola ini disebut relasi kekuasaan cair. Pola relasi ini menyebabkan pihak *inferior* tidak terdominasi oleh pihak *superior*. Semua mempunyai kesempatan yang sama untuk melaksanakan kekuasaan. Semua individu selalu dalam posisi yang terus menerus mengalami dan melaksanakan kekuasaan ini. Mereka tidak hanya sebagai target yang lamban dan diam saja. Mereka selalu juga merupakan element-element yang melakukan artikulasi rantai kekuasaan.

Dengan pola pemberdayaan, harapannya adalah masyarakat adat diakui hak adatnya sehingga mereka mempunyai *bargaining position* untuk melakukan *competition*. Konsep relasi kekuasaan yang kaku tidak tepat dalam rangka menyelenggarakan pemberdayaan bagi masyarakat dalam pengelolaan SDP-PPK. Potensi pemberian dominasi dari negara kepada pemodal akan mengakibatkan tidak adanya pembangunan kapabilitas bagi rakyat. Yang terjadi adalah justru pihak superior berkeinginan untuk mendominasi sehingga menimbulkan penindasan. Rakyat kecil mengalami pelemahan kapabilitasnya sehingga ditempatkan sebagai pihak yang terdominasi oleh pihak yang mempunyai kapabilitas dan pengaruh lebih besar. Pemberdayaan rakyat lebih tepat dalam konteks relasi kuasa yang cair. Relasi ini melahirkan kuasa dalam pengertian pembangunan kapabilitas. Rakyat mendapat kesempatan untuk diperkuat kapabilitasnya dalam rangka bersaing untuk mengelola dan memanfaatkan SDP-PPK.

Tanda lemahnya atau bahkan tidak adanya semangat pemberdayaan dalam HP-3 adalah penghilangan pembangunan kapabilitas kolektif masyarakat. HP-3 ini bertujuan hanya untuk membangun kapabilitas individu dan eksklusif, sehingga semangat ini bertentangan dengan sifat alamiah SDP-PPK itu sendiri. SDP-PPK yang pengelolaannya melalui HP-3 ini bukanlah sebagaimana sawah, motor, tambak atau sumber daya lain yang bisa dimiliki secara privat. SDP-PPK ini berbentuk pesisir dan pulau-pulau kecil yang peruntukannya

digunakan secara kolektive dan berada dibawah pengawasan negara. HP-3 ternyata berpotensi menyebabkan rakyat menjadi sangat rentan dikalahkan oleh pemodal. Semangat yang dibawa oleh UU 27/2007 ini adalah membuka akses atas SDP-PPK secara liberal, sehingga yang terjadi justru mempersempit peluang rakyat karena tidak mempunyai kapabilitas yang seimbang dengan pemodal.

Ada dua pengertian akses. Konsep *pertama* datang dari Ostrom dan Schlager, yang melihat akses sebagai hak. Menurutnya, akses didefinisikan sebagai "*the right to enter a defined physical area and enjoy non-subtractive benefits*".<sup>16</sup> Konsep *kedua* berasal dari Ribot dan Peluso, yang memandang akses sebagai kemampuan. Menurutnya, akses didefinisikan sebagai "*the ability to derive benefits things*".<sup>17</sup>

Konsep akses yang pertama menekankan pada hak seseorang untuk mendapatkan keuntungan yang bersifat *non-subtractive*. Sifat keuntungan ini bisa dinikmati bersama. Keuntungan ini seperti menikmati udara sejuk-segar, pemandangan yang indah, suara kicauan burung atau gesekan dedaunan. Konsep kedua menunjukkan suatu aset yang hanya bisa diakses oleh pihak tertentu. Untuk mengakses memerlukan kapabilitas. Akses terhadap SDP-PPK membutuhkan dua macam akses ini sekaligus. SDP-PPK ini merupakan *common property right* yang diperbolehkan untuk diakses oleh setiap orang. Oleh sebab itu, pengelolaannya harus digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Temuan bahwa HP-3 dalam UU 27/2007 telah melemahkan kapabilitas kolektif masyarakat adalah sebagai berikut. HP-3 (seperti dalam Pasal 1 angka 18, Pasal 18 dan Pasal 20 ayat [1] UU 27/2007) mengubah kedudukan SDP-PPK yang awalnya sebagai *common property right* menjadi *property right*, atau dari pemanfaatan untuk bersama menjadi hak kebendaan yang bisa dimiliki secara individual eksklusif bahkan bisa dibuat sebagai jaminan berhutang. Oleh sebab itulah, bisa dikatakan bahwa HP-3 ini telah melemahkan pembangunan kapabilitas kolektif masyarakat. Rakyat tidak bisa mengelola secara kolektif karena telah dimonopoli satu individu.

<sup>16</sup> Ostrom dan Schlager, "The Formation of Property Rights" in *Rights to Nature*, ed. Folke Hanna and Maler, Washington D.C: Island Press, 1996, h. 30.

<sup>17</sup> Jesse C. Ribot and Nancy Lee Peluso, "A theory of Access," *The Rural Sociological Society*, Volume 68, Issue 2, Desember 2003, h. 153-181. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1549-0831.2003.tb00133.x/abstract>. diakses pada tgl 20 Juni 2012, pkl. 16.12.



## KONTRIBUSI TEORI PEMBERDAYAAN MENGHIDUPKAN NILAI KONSTITUSI DALAM HP-3

Kontribusi prinsip pemberdayaan rakyat untuk menghidupkan nilai konstitusi dalam UU 27/2007 yang mengatur tentang mekanisme pengelolaan SDP-PPK melalui HP-3 dapat disimpulkan ke dalam tiga point berikut:

### Point Pertama

Konstitusi melalui Pasal 18B menyatakan jaminan pengakuan negara atas hak adat, baik dalam bentuk pemerintahannya maupun mekanisme pengelolaan SDA. Pasal 28H UUD 1945 juga mengatur bahwa negara menjamin pemberian perlakuan khusus kepada kelompok rentan agar mendapatkan keadilan yang seimbang. Norma yang terdapat dalam konstitusi ini sesuai dengan konsep pemberdayaan, yang mana bertujuan menambah kapasitas dan kekuatan bagi *powerless people* agar bisa mempengaruhi kebijakan publik yang berhubungan dengan kepentingannya. Pada konsep ini, terdapat intervensi negara untuk memberikan *affirmative action* bagi kelompok rentan.

Semangat seperti ini telah dipakai oleh MK dalam membatalkan HP-3. Menurut MK, konsep HP-3 (Pasal 1 angka 18, Pasal 16 ayat [1 & 2] dan Pasal 18 UU 27/2007) akan potensial mengancam posisi masyarakat adat dan nelayan tradisional yang menggantungkan hidupnya secara turun temurun dari sumber daya yang ada pada perairan pesisir dan pulau-pulau kecil, karena keterbatasan mereka untuk memperoleh HP-3 dibanding pengusaha swasta yang memiliki segala-galanya. Ditambah lagi, HP-3 juga perlu diganti mengingat tidak adanya perlakuan khusus bagi masyarakat adat serta masyarakat tradisional (sebagai *powerless group*), sehingga mereka akan terancam kehilangan sumber daya yang menjadi sumber kehidupannya.

Oleh sebab itu, untuk memasukkan semangat perlakuan khusus terhadap masyarakat rentan dalam HP-3 sebagaimana diamanatkan Pasal 18B dan 28H UUD 1945, UU 27/2007 membutuhkan penerapan konsep *affirmative action*.

### Point Kedua

Pasal 33 UUD 1945 menyatakan bahwa penyelenggaraan ekonomi berasaskan usaha bersama sesuai dengan prinsip kekeluargaan. Prinsip seperti ini menunjukkan keharusan intervensi negara untuk turut serta mengendalikan perekonomian nasional. Keterlibatan ini bukan dalam arti totaliter, tetapi keterlibatannya lebih dimaksudkan untuk melindungi kelompok rentan.

Kalau dibaca dengan prinsip pemberdayaan rakyat tadi, bagaimanapun situasi pasar yang terjadi, keterlibatan negara harus mampu mengawal pola relasi hubungan yang cair antara rakyat dengan pemodal. Meskipun jelas-jelas posisi mereka *asimetris* dan *inequalities*, negara harus bisa membuat regulasi yang melindungi rakyat (yang bertindak sebagai pemain kecil) untuk tidak terdominasi oleh kepentingan pemodal (yang bertindak sebagai pemain besar). Jangan sampai terjadi pola relasi yang solid; di mana yang di bawah selalu kalah dan tidak mempunyai *bargaining position* terhadap yang di atas.

Konsep pemberdayaan rakyat dalam pengelolaan SDA ini sama persis dengan eksplorasi atas argumen MK dalam membatalkan HP-3. MK menjadikan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagai pasal kunci dalam menilai inkonstitusionalitas HP-3. Pembacaan atas pasal ini menghasilkan pemikiran yang menganggap keliru menempatkan HP-3 sebagai *property right* yang mempunyai konsekuensi adanya pengalihan kepemilikan dan penguasaan oleh negara dalam bentuk *single ownership* dan *close ownership* kepada seseorang. Apabila individu atau badan hukum tertentu diberi kewenangan hukum untuk menguasai wilayah tertentu dari wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, maka individu tersebut akan menutup akses bagi setiap orang atas wilayah yang diberikan HP-3. Dengan adanya *single ownership*, HP-3 berpotensi menyebabkan terjadinya *relasi kuasa solid* dalam pemanfaatan SDP-PKK, karena negara tidak akan bisa mengintervensi pemegang HP-3 dan pada akhirnya pemegang HP-3 akan mendominasi masyarakat di sekitar SDP-PKK.

MK telah menilai HP-3 (dalam Pasal 1 angka 18, Pasal 18 dan Pasal 20 ayat [1] UU 27/2007) tidak memenuhi empat tolak ukur orientasi pengelolaan SDP-PKK untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat: (i) tidak mempunyai dampak signifikan untuk kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat, (ii) tidak menjamin tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat, (iii) mengabaikan partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam, serta (iv) mengacuhkan hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam.

Oleh sebab itulah, untuk menjaga pengelolaan SDP-PKK yang tetap mengandung semangat untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, UU 27/2007 harus memperhatikan pembangunan kapabilitas kolektif rakyat. Kapabilitas ini berguna untuk membangun *bargaining position* mereka agar bisa berkompetisi dengan pemodal dan negara.

### Point Ketiga

Pasal 28A UUD 1945 mengatur tentang hak mempertahankan hidup. Pasal 28C UUD 1945 mengatur tentang hak mengembangkan diri. Pasal 28G UUD 1945 mengatur tentang adanya jaminan atas hak atas sumber penghidupan. Ketiga norma ini sesuai dengan konsep pemberdayaan yang menekankan pembangunan power bagi masyarakat atas akses terhadap aset SDA. Jaminan akses ini terfasilitasi melalui mekanisme hukum (pengakuan dan pemberian izin). Penafsiran MK terhadap tiga pasal konstitusi di atas sangat bagus digunakan untuk menilai inkonstitusionalitasnya HP-3 yang mengatur mekanisme penerimaan HP-3 melalui kompensasi. Kompensasi ini bisa dibayarkan oleh seseorang atau perusahaan swasta kepada masyarakat yang sudah terlebih dahulu menggunakan SDP-PPK. Hal tersebut akan mengakibatkan hilangnya akses dan pekerjaan bagi sebagian besar masyarakat kecil yang bekerja sebagai nelayan untuk mencari nafkah di perairan pesisir.

Konsep HP-3 (seperti dalam Pasal 23 ayat [4, 5 dan 6] dan Pasal 60 ayat [1] huruf b UU 27/2007) yang membolehkan “pengusiran” masyarakat lokal atas nama “sudah diberi kompensasi” akan membatasi hak-hak tradisional masyarakat dalam batasan waktu tertentu. Batasan itu menurut ketentuan pemberian HP-3 yaitu 20 tahun atau lebih. Konsep ini bertentangan dengan konsep hak ulayat dan hak-hak tradisional rakyat yang tidak bisa dibatasi karena dapat dinikmati secara turun temurun. Konsep ganti kerugian ini akan menghilangkan hak-hak tradisional rakyat yang seharusnya dinikmati secara turun temurun (*just saving principle*).

Oleh sebab itu untuk mengatur pengelolaan SDP-PPK yang menjamin hak masyarakat untuk mempertahankan hidup (Pasal 28A UUD 1945), hak masyarakat untuk mengembangkan diri (Pasal 28C UUD 1945), dan hak atas sumber penghidupan (Pasal 28G UUD 1945); UU 27/2007 harus memperhatikan pembangunan power rakyat.

## KESIMPULAN

Berdasarkan temuan dan pembahasan di atas, maka kesimpulan untuk menjawab pertanyaan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Inkonstitusionalitas HP-3 disebabkan bertentangan dengan norma pengelolaan SDA dalam konstitusi, yang dapat dibuktikan dalam tiga point berikut. *Pertama*, HP-3 –sebagaimana tertuang Pasal 1 angka (18) dan Pasal 16 UU 27/2007– menyamakan SDP-PPK, yang meskipun berada di atas tanah adat, sebagai wilayah yang tidak bertuan. Oleh sebab itu, apabila masyarakat adat ingin memperoleh izin untuk memanfaatkannya, mereka harus mengajukan permohonan izin pemanfaatannya melalui mekanisme HP-3. Ketentuan ini bertentangan norma pengelolaan SDA yang diamanatkan konstitusi, yang memberikan penghargaan terhadap hak adat (Pasal 18B UUD 1945) dan pemberian perlakuan khusus bagi kelompok rentan (Pasal 28H). *Kedua*, HP-3 (Pasal 18 dan Pasal 20 UU 27/2007) merubah SDP-PPK dari *common property right* menjadi *property right*. Hal ini bertentangan dengan konsep konstitusi yang menempatkan SDA sebagai pemenuhan hajat hidup rakyat banyak yang berstatus *common property right*. Peran negara sebagai pemegang HMN atas SDA adalah mengarahkan pengelolaannya untuk kemakmuran rakyat (Pasal 33 UUD 1945). Melalui mekanisme HP-3, negara tidak bisa mengarahkan pengelolaannya untuk kemakmuran rakyat karena telah menjadi hak eksklusif pemegang HP-3. *Ketiga*, HP-3 (Pasal 23 dan 60 UU 27/2007) yang memperbolehkan “pengusiran” terhadap masyarakat lokal melalui mekanisme kompensasi berpotensi akan mengabaikan kepastian hukum dan pemanfaatan SDP-PPK sebagai *common property right*. Ini bertentangan dengan hak jaminan konstitusi atas hak hidup dan mempertahankan hidup (Pasal 28A UUD 1945), hak mengembangkan diri (Pasal 28C) dan hak jaminan atas penguasaan (Pasal 28G). Pada konsep *hak ulayat*, keberadaannya juga tidak bertentangan dengan *common property right*. Meskipun hak itu terkhusus untuk masyarakat adat pemegangnya, tetapi makna *common property right*-nya berada pada konsekuensi hukum bahwa hak itu tidak habis dimakan generasi saat itu saja, tetapi untuk turun-temurun.

- 2.. Ada beberapa prinsip pemberdayaan yang signifikan untuk menghidupkan nilai konstitusi dalam HP-3. *Prinsip pertama* adalah mengakomodasi semangat *affirmative action* dalam HP-3. Semangat ini mendorong pengelolaan SDA yang mempunyai keberpihakan kepada *powerless group* semisal rakyat kecil, masyarakat adat dan lokal dibanding dengan pengusaha yang berkemampuan teknologi dan modal kuat. Aplikasi dari semangat ini adalah memberikan perlakuan khusus bagi masyarakat adat dan nelayan tradisional dalam mendapatkan HP-3. *Prinsip kedua* adalah membangun kapabilitas kolektif masyarakat. Semangat ini mendorong pembangunan *bargaining position* bagi rakyat untuk berkompetisi dengan pemodal dan negara. Aplikasi dari prinsip kedua ini adalah HP-3 harus mempertahankan status SDP-PPK sebagai *common property right*. *Prinsip ketiga* adalah membangun power dan mengakui hak asasi rakyat. Pembangunan ini akan memfasilitasi jaminan akses bagi rakyat melalui mekanisme hukum. Aplikasi prinsip ketiga ini adalah melarang seseorang atau perusahaan swasta membayarkan kompensasi kepada masyarakat yang sudah terlebih dahulu menggunakan SDP-PPK untuk mendapatkan HP-3. Pembolehan pemberian tersebut berpotensi mengakibatkan hilangnya akses dan pekerjaan bagi sebagian besar masyarakat kecil yang bekerja sebagai nelayan untuk mencari nafkah di perairan pesisir.

## DAFTAR PUSTAKA

### Perundang-undangan

Putusan Nomor 3/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007

UUD 1945

Undang-undang nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

### Buku

Cheater, Angela., 1999, "Power in the Postmodern Era" in *The Anthropology of Power: Empowerment and Disempowerment in Changing Structures*, ed. Angela Chetaer, London and New York: Routledge.

Danaher, Geoff, Tony Schirato & Jen Webb, 2000, *Understanding Foucault*, London, Thousand Oaks and New Delhi: Sage Publication.

Etzioni, 1992, *State And Civil Society*, New York: Long Mann.

Foucault, Michael., 1980, *Power/Knowledge: Selected Interviews & Other Writing 1972-1977*, ed. Colin Gordon, New York: Pantheon Books.

Foucault, Michael., 2002, *Power/Knowledge: Wacana Kuasa dan Pengetahuan*, Yogyakarta: Bentang Budaya.

Grillo, Eric., 2005, "Two Dogmas of Discourse Analysis" in *Power Without Domination, Dialogism and The Empowering Property of Communication*, ed. Eric Grillo, Philadelphia, PA, USA: John Benjamins Publishing Company.

Hansen, Helle Ploug., 1997, "Patients' Bodies and Discourses of Power." in *Anthropology of Policy Critical Perspective on Governance and Power*, ed. Chris Shore and Susan Wright, London: Routledge.

Hustedde, Ronald J., 2009, "Seven Theories for Seven Community Developers," in *An Introduction To Community Development*, ed. Rhonda Phillips and Robert H. Pittman, New York: Routledge.

Narayan, Deepa., 2002, *Empowerment and Poverty Reduction*, Washinton D.C.: the World Bank.

Ostrom dan Schlager, 1996, "The Formation of Property Rights." in *Rights to Nature*, ed. Folke Hanna and Maler, Washington D.C: Island Press.

Patton, Paul., 1987, "Michel Foucault." in *Creating Culture*, ed. Diane J. Austin-

Bross, Sydney, London, Boston: Allen & Unwin. Patton.

Phillips, Rhonda and Robert H. Pittman., 2009, "A Framework for Community and Economic Development." in *An Introduction To Community Development*, ed. Rhonda Phillips and Robert H. Pittman, New York: Routledge.

Raharjo, Satjipto., 1979, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Bandung: Penerbit Alumni.

Ribot, Jesse C. and Nancy Lee Peluso, 2003, "A theory of Access." *The Rural Sociological Society*, Volume 68, Issue 2, Desember, h. 153–181. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1549-0831.2003.tb00133.x/abstract>. diakses pada tgl 20 Juni 2012, pkl. 16.12.

The Blackwell Dictionary of Modern Social Thought. (2002). [http://www.blackwellreference.com/public/tocnode?id=g9780631221647\\_chunk\\_g978063122164720\\_ss1-44](http://www.blackwellreference.com/public/tocnode?id=g9780631221647_chunk_g978063122164720_ss1-44). Diakses pada tanggal 20 Juni 2012, pkl. 16.12 Wib.